

## Capítulo 11

# MÉTODO COMPARATIVO

CARLOS GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN<sup>1</sup>

ELDA AYDE DE LEÓN DE LA GARZA<sup>2</sup>

*Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) (Monterrey, México)*

**Resumen:** El presente capítulo describe las vinculaciones entre la investigación científica para el estudio de la administración pública y el método comparativo. Se parte de la premisa de que cualquier disciplina científica requiere de un objeto de estudio único y diferente de los demás que integran las ciencias sociales y de que el estudio científico de un objeto, fenómeno o circunstancia requiere también de una metodología sustentada en bases científicas. Para ello se describen brevemente el método científico y el proceso de investigación científica, revisando los tipos de razonamiento y las principales técnicas e instrumentos coadyuvantes a la investigación administrativa. Por último se presentan las características del método comparativo, integrándose dos breves ejemplos de estudio aplicando dicho método al análisis de la competitividad institucional en el caso de tres megaciudades de México (Cd. De México, Guadalajara y Monterrey), y en el caso de 5 municipios urbanos de la zona de Monterrey.

**Palabras clave:** Método comparativo, gestión pública, competitividad, investigación científica.

**Key words:** Comparative Method, public management, competitiveness, scientific research.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA. 3. LOS PROCESOS INDUCTIVOS Y DEDUCTIVOS. 4. EL MÉTODO COMPARATIVO. 5. ETAPAS EN LA APLICACIÓN DEL MÉTODO COMPARATIVO. 6. MARCO

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM; Especialización en Empresas Públicas y Desarrollo, Instituto Internacional de Administración Pública de París, Francia; DEA en Estudios Políticos Comparativos en París 1, La Sorbona, París, Francia; Doctorado de Tercer Ciclo en Derecho Público Universidad de París XI; Catedrático en Posgrado de la UANL; miembro del Sistema Nacional de Investigación Nivel 1; Autor de 5 libros; 4 en coautoría. Especialista en Gestión Pública y Ética.

<sup>2</sup> Licenciatura y Maestría en Administración con orientación en Recursos Humanos. Catedrático en la Licenciatura de Administración de la Facultad de Contaduría Pública y Administración. Becaria CONACyT del Doctorado en Filosofía con Orientación en Ciencias Políticas, de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

TEÓRICO DE UN ANÁLISIS COMPARATIVO EN GESTIÓN PÚBLICA. 6.1. Planteamiento del problema. 6.2. Cuerpo de Hipótesis. 6.3. Estudio 1: Competitividad Institucional Comparada en el ámbito nacional. 6.4. Estudio 2: Competitividad institucional Municipal en Nuevo León. 7. REFLEXIONES FINALES. 8. REFERENCIAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

A diferencia de las ciencias exactas o puras, las ciencias sociales se han visto enfrentadas a serios cuestionamientos debidos fundamentalmente a su carácter más explicativo y descriptivo que prescriptivo. En su carácter de disciplina derivada de las ciencias políticas y en algunos casos del derecho, la administración pública por su parte se ha enfrentado a diversas crisis de identidad (Chevalier: 1976). Sin embargo hoy en día nadie le niega su lugar en el campo de las ciencias sociales. En la evolución reciente de este campo de conocimiento se han venido conformando las perspectivas analíticas de las políticas públicas y más recientemente de la gestión pública. En este contexto, se parte de la hipótesis de que el objeto de estudio de la administración pública lo constituyen los procesos y las estructuras organizacionales propios a la actividad que lleva a cabo el Estado para cumplir con sus fines de bienestar social y estabilidad. De una manera más amplia, podemos afirmar que el objeto de estudio se integra con dos elementos. Por un lado, con la estructura y los procesos funcionales de los órganos del poder público a los cuales se ha confiado la misión de procurar el bienestar general y resguardar el interés público (gestión pública) atendiendo las demandas y problemas que plantea la ciudadanía (políticas públicas), y por otro con el comportamiento de los individuos y de los grupos que forman parte o intervienen en el funcionamiento y en los resultados de estos órganos (Gómez, 1998). Con ello queda perfectamente distinguido su objeto de estudio y podemos apreciar que engloba los enfoques de recientes modelos emergentes de gestión pública y de políticas públicas que delimitaremos más adelante.

A partir de esta consideración, podemos encuadrar sus métodos de investigación dentro de los aplicables a las otras ciencias sociales. Así, las técnicas de investigación, recolección, organización, presentación de datos, información, formulación de hipótesis y conclusiones, se derivan de la metodología científica.

En términos generales, la investigación en el campo social consiste en un amplio proceso que se inicia con la observación de determinada realidad social y de hechos de interés, continúa con la identificación de un problema, la recopilación de datos, la formulación de un marco teórico e hipótesis, prosigue con su medición y posterior comparación con otros hechos de



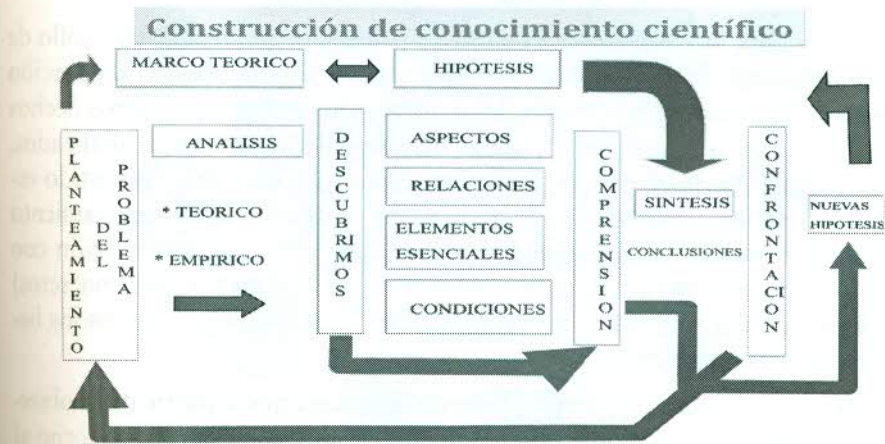
aceptación general y finalmente concluye con la formación de conclusiones. Es, pues la investigación científica en efecto, el esfuerzo sistemático que se hace para generar nuevos conocimientos a partir del análisis de la realidad. El carácter científico de las ciencias sociales y de la administración pública como disciplina ha sido logrado precisamente con fundamento en la investigación sistemática y confiable, y por esta vía se han llegado a integrar un amplio cuerpo teórico de leyes y principios.

En este capítulo, haremos una exposición teórica básica de este proceso para, posteriormente ofrecer un par de casos empíricos de la aplicación del método comparativo en el estudio de programas públicos, tomando como referencia a tres zonas conurbadas en el primer estudio, y a 5 municipios de la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) en el segundo estudio.

2. EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

Así pues, el proceso de investigación científica lo concebimos como el desarrollo de una serie de pasos que llevados a cabo de forma rigurosa, coherente y lógica nos conducen a generar conocimiento científico. La dinámica de este proceso es dialéctica en el sentido en que se ve continuamente confrontado con los diversos avances que se van presentando en cada uno de los pasos y que van modificando el cuerpo de la investigación. Esto lo podemos apreciar en la Figura 1.

Figura 1  
*Proceso de Investigación Científica*



De esta manera, el proceso de investigación científica constituye un proceso dialéctico que se va enriqueciendo en cada una de sus fases. Partiendo del análisis de un tema y un fenómeno específico y una vez que se ha definido y planteado el problema y se establece el marco teórico, se pueden establecer hipótesis que al ser confrontadas con la realidad van generando nuevas hipótesis y todo ello va reconstruyendo las diversas fases del proceso con lo cual avanza el conocimiento científico.

De hecho, es precisamente la aplicación de la metodología que reúne a las características de la investigación científica lo que garantiza su cientificidad. Los principios fundamentales del proceso de investigación científica podemos resumirlos en los siguientes:

- Rigor conceptual
- Referentes empíricos
- Diseño de modelos explicativos
- Discusión minuciosa de los métodos
- Reflexión constante sobre el afinamiento de los procedimientos de obtención de datos y de información

Veamos ahora algunos procesos racionales de generación de conocimiento, es decir aquellos procesos del pensamiento que permiten avanzar en la investigación científica. Estos son fundamentalmente dos: la inducción y la deducción.

### 3. LOS PROCESOS INDUCTIVOS Y DEDUCTIVOS

Básicamente, la metodología científica usa los procesos de desarrollo de pensamiento inductivo y/o deductivo. Iniciemos con una breve comparación entre ambos procesos. Por medio de la inducción se obtienen ciertos hechos sin partir de premisas ciertas, y luego de procesados, es decir, analizados, clasificados e interpretados, se formulan criterios valederos. En sentido estricto (Tamayo y Tamayo, 1990: p. 123), la inducción es el razonamiento que va de lo particular a lo general. Acción de ligar una proposición con otra como consecuencia. Se parte de hechos particulares (casos concretos) y se llega a conclusiones generales acerca del tipo al que pertenecen los hechos particulares considerados.

El método inductivo pretende llegar a conclusiones a partir de la observación sistemática y periódica de los hechos reales que ocurren en torno al fenómeno en estudio, con el propósito de descubrir las relaciones constantes

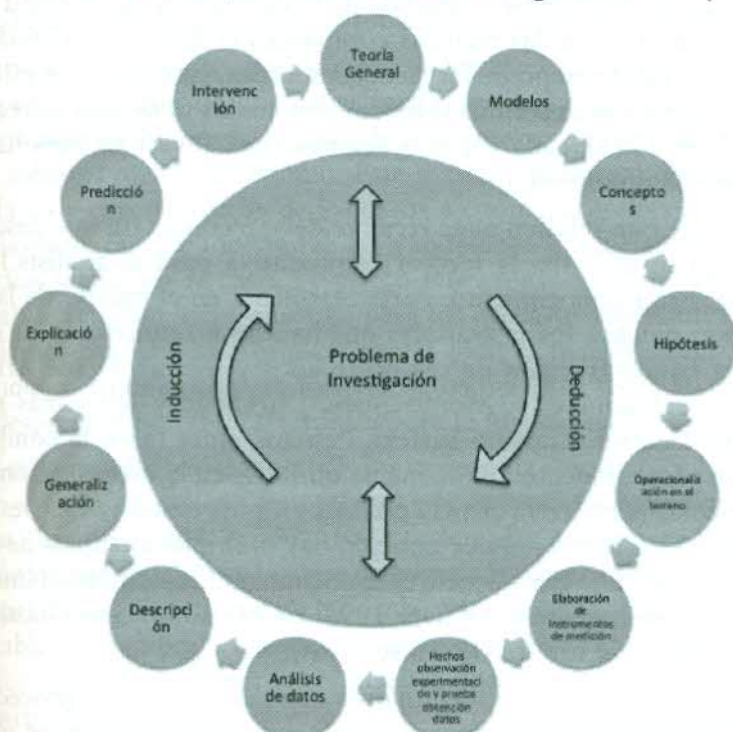


derivadas del análisis y, con base en ellas, establecer hipótesis que, de comprobarse, adquieren el rango o categoría de leyes (Tamayo, 1990: p 143).

Por su parte el proceso deductivo procede exactamente en sentido contrario; es decir, va de lo general a lo particular, como lo señala el mismo autor: por medio de la deducción, en cambio, se establecen criterios e hipótesis a priori que se aprueban o rechazan como válidas después de obtener datos y/o registrar hechos a través de la investigación. La deducción es, entonces, "el razonamiento derivado de las premisas o proposiciones conducentes a una verdad más concreta y especificada. Método por el cual se procede de lo universal a lo particular, de lo conocido a lo desconocido".

Las ciencias políticas y sociales, en su proceso de investigación, pueden utilizar la combinación de ambos procedimientos, según las propias circunstancias lo ameriten, y los hechos objeto de investigación lo requieran. Así, podemos describir el proceso de desarrollo del razonamiento en la investigación científica con base en la figura 2.

**Figura 2**  
*Desarrollo del Razonamiento en la Investigación Científica*



Fuente: Elaboración propia

En función del enfoque utilizado en los diversos procedimientos para la obtención y procesamiento de datos e información para la investigación en las ciencias sociales y políticas, podemos clasificarlos en cuantitativos y cualitativos. El proceso deductivo corresponde fundamentalmente al enfoque cuantitativo mientras que el enfoque cualitativo se basa en el proceso inductivo. Cabe señalar que estos no son de ninguna manera excluyentes ni sustitutivos. Al contrario, es posible y muy común combinarlos en el proceso de investigación científica en función de las necesidades del objeto de estudio o del propio proceso (Hernández Sampieri et al: 1998). En este contexto, emerge el método comparativo como un procedimiento que puede englobar ambos enfoques. A continuación explicaremos más detalladamente el método comparativo.

#### 4. EL MÉTODO COMPARATIVO

En los últimos 40 años, el método comparativo ha adquirido cierta firmeza en el análisis político y administrativo. Desde los setentas, período en el que aparecen los famosos estudios de Civic Culture de Almond y Verba (1972), hasta la fecha, las técnicas comparativas han venido afinándose y afianzándose en el campo de las ciencias sociales. Junto con los estudios de caso, y los estudios experimentales con los cuales tiene una estrecha relación (Collier: 1993), cada vez más académicos e investigadores hacen uso del método comparativo.

A pesar de este relativo auge reciente debe reconocerse que desde la antigüedad ya se utilizaba la técnica comparativa para el análisis histórico y para construir conocimiento. Particularmente en el campo de la ciencia política son muchos los pensadores que han hecho utilización de este método para la construcción de sus postulados y teorías. Desde Aristóteles, pasando por Maquiavelo, Montesquieu, Durkheim y otros más recientes como Karl Deutsch, Giovanni Sartori, Putnam, entre otros la comparación ha sido un procedimiento ampliamente utilizado en la investigación científica y particularmente en la ciencia política y en los estudios sociales (Sartori y Morlino). En gestión pública también hay múltiples ejemplos de estudios comparados que han enriquecido el conocimiento de estas disciplinas, tanto en el ámbito internacional (OCDE: 1996; CLAD 2004) como local (Cabre: 2004; Gómez, 1998; CIDE, entre otros).

El método comparativo o el análisis comparativo es un procedimiento que se ubica entre los métodos científicos más utilizados por los investigadores. Junto con el método experimental y el estadístico, el método compa-



rativo es un recurso ampliamente utilizado en las ciencias sociales. Incluso algunos han llegado a considerar la comparación como un procedimiento inherente a la investigación científica (Grosser 1973; Laswell 1968; Almond 1966, citados por Nohlen, 2003).

El objetivo fundamental del método comparativo consiste en la generalización empírica y la verificación de hipótesis. Los autores arriba mencionados coinciden en afirmar que entre las ventajas que ofrece el método comparativo se cuentan el comprender cosas desconocidas a partir de las conocidas, la posibilidad de explicarlas e interpretarlas, perfilar nuevos conocimientos, destacar lo peculiar de fenómenos conocidos, sistematizar la información distinguiendo las diferencias con fenómenos o casos similares.

## 5. ETAPAS EN LA APLICACIÓN DEL MÉTODO COMPARATIVO

La aplicación del método comparativo, como cualquier método científico requiere un cierto proceso que tiene un punto de partida y una cierta secuencia lógica. Pasemos a revisar brevemente los pasos fundamentales.

La primer etapa para conducir una investigación comparativa consiste en la configuración de una estructura teórica que sirva de apoyo para la elaboración de hipótesis lo cual debe extraerse de estudios y trabajos previos sobre el objeto de estudio. Este marco conceptual debe definir las propiedades y características de los casos a comparar y debe permitir una cierta clasificación que identifique las variaciones y semejanzas del objeto de estudio, según sea el caso. El marco teórico así como la definición de las variables resultan indispensables para los procesos posteriores, más aún afirmaríamos que resultan fundamentales para la investigación. Mientras más sólidos y articulados sean los conceptos mayores serán las posibilidades de desprender hipótesis relevantes para la investigación.

Esto es lo que Sartori denominó, los conceptos empíricos y la adecuada relación entre la extensión (denotación) y la intensión (connotación) de los términos (Sartori: 1984, p 293). En este sentido, nos señala Sartori: "La extensión de una palabra es la clase de cosas a las que se aplica; la intensión de una palabra es el conjunto de las propiedades que establecen a qué cosas es aplicable esa palabra". La relación entre el primero (denotación) y el segundo (connotación), determina el nivel de abstracción empírico operativo de nuestros conceptos. La clave consiste en evitar que dando generalidad o inclusividad no se pierda precisión. Dicho en otras palabras, es necesario

alcanzar superar la ambigüedad y la vaguedad al mismo tiempo. Para ello, el científico social deberá por una parte, establecer una definición que integre las características definidoras del objeto o fenómeno, y por otra, que refleje adecuadamente los referentes empíricos que pretende destacar. Las definiciones entonces deben indicar claramente sus referentes expresando el referente empírico, a través del establecimiento de definiciones operativas y/o indicadores de concepto (Ramos, 2012, p. 7).

Una vez determinada la connotación y la denotación, en una segunda etapa, deberán definirse los criterios asumidos para la selección de la muestra, es decir de los casos a elegir como objeto de estudio. En este sentido debe estar plenamente justificada la selección cuidando que los casos resultes efectivamente comparables y relevantes. Al respecto se mencionan por lo menos 4 aspectos a considerar: ámbito del objeto, contexto, tiempo y espacio (Nohlen, D: 2003).

En una tercera etapa debe procederse al análisis de los casos fundamentalmente a partir de la comparación de las variables para determinar, según sea el caso y la estrategia, las diferencias o las semejanzas (concordancias). Veremos más adelante dos ejemplos aplicativos del método comparativo en la gestión pública local analizando una muestra de municipios urbanos de la zona metropolitana de Monterrey. Para ello haremos a continuación la delimitación teórica, con lo cual iniciaremos con la primera fase. Para tal propósito e ilustrar de esta manera este ejemplo de estudio comparativo, procederemos a construir la estructura teórica del caso definiendo tres conceptos ejes: gestión pública, aplicada al ámbito municipal, profesionalización, y por último competitividad institucional. A partir de este último concepto procederemos posteriormente a exponer los sujetos de la muestra, así como las variables a considerar y realizaremos un ejercicio analítico aplicando el método comparativo con lo cual obtendremos una perspectiva de este enfoque cualitativo.

## 6. MARCO TEÓRICO DE UN ANÁLISIS COMPARATIVO EN GESTIÓN PÚBLICA

Como hemos visto más arriba, el análisis comparativo como método de investigación resulta aplicable a cualquier ciencia social y por ende a cualquier objeto de ésta, sea la sociología, el derecho, la ciencia política, la administración pública y sus derivados por ejemplo a la gestión pública. Para efectos de este trabajo y en el marco de lo expuesto más arriba respecto al objeto de estudio de la disciplina publiadministrativa, retomaremos la



definición de gestión pública que nos ofrece Ospina (p. 38) entendiéndola como la acción práctica del gobierno, que lleva a cabo planes, programas y políticas de gobierno, es decir “la acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas”. En este sentido, coincide con Hood y Allison, que además de concebirla como el trabajo del ejecutivo del gobierno, se integra con tres elementos: la gestión de políticas públicas, la gestión de recursos y la gestión de programas (Citados por Pliscoff, C. y Monje P. 2003). Esta es una concepción más globalizada e integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas y apoyada por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo. Implica, de acuerdo a Ospina, una notable diferencia con administración pública, que tiene una connotación centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientación hacia el “*statu quo*”. Gestión pública en este sentido, tiene un enfoque basado en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas apoyadas por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo. Para el caso de estudio que realizaremos, debemos entender que el mismo sentido tiene ya sea en el ámbito federal, estatal o municipal. Por lo tanto será válida la connotación y la denotación del concepto.

Por otra parte, es necesario que abordemos la connotación del concepto profesionalización. Este término, usualmente se ha utilizado en dos dimensiones: por una parte, en sentido amplio hace referencia a un modelo integrado de gestión de recursos humanos. Tal es el caso de la connotación que se le da en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) o más recientemente el enfoque que le otorga el Foro Nacional Permanente en Gobiernos Locales (INAFED, 2007). Esta misma connotación le da Merino (2006, p. 244) al definirla como “*la política pública mediante la cual se organizan las normas y los procedimientos administrativos indispensables para garantizar que un cuerpo burocrático cuente con las capacidades profesionales necesarias para cumplir con las atribuciones que le han sido asignadas de manera estable*”.

Por otra parte, en sentido restringido, se define de forma más puntual como el *desarrollo de competencias a través de un proceso de formación, actualización y especialización de los servidores públicos operado en forma programada, articulada y evaluada por una entidad administrativa local*. En esta definición encontramos las características mínimas necesarias para caracterizar la profesionalización con referentes empíricos, a saber; 1) la acción de formación; 2) un programa con objetivos y estrategias; 3) un instrumento de evaluación; 4) una entidad responsable de todo este proceso.

En esta forma se integran los indicadores operativos de la definición. Cabe señalar que para el propósito de nuestro estudio, es el más indicado, ya que por la viabilidad de la investigación nos enfocaremos a este nivel, concibiendo a la profesionalización más como un proceso de formación y desarrollo de competencias y no como un sistema integrado de gestión de recursos humanos (Gómez, 2006: p 171 y sigs.). De esta forma, aunque aparentemente la profesionalización está desvinculada de los demás subsistemas de la gestión de recursos humanos, no pierde el carácter estratégico de su esencia, como un medio para el mejoramiento de las instituciones públicas y para contribuir al bienestar social. Sin embargo en este contexto, entenderemos la importancia de la profesionalización en la modernización administrativa como el conjunto de acciones necesarias coordinadas por una entidad a fin de que la administración pública local cuente con directivos públicos humana y técnicamente preparados para ejercer eficazmente las funciones y otorgar los servicios que les corresponden, soportados con los conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes que deben poseer para el desempeño del puesto que ocupan, dentro de la actividad organizada, regulada, programada y evaluada en cada ámbito público de actividad.

Profesionalizar al directivo público, entonces es un factor esencial para impulsar la profesionalización del servicio público que además se nutre de otras acciones de modernización administrativa como son: la innovación técnica y tecnológica, la simplificación y la orientación a la calidad del servicio. Es importante señalar que los esquemas de profesionalización *no son respuestas teorizantes* acerca de cuáles deben ser el perfil y los requerimientos profesionales idóneos de los servidores públicos para el ejercicio de un puesto determinado.

La profesionalización se ubica en los requerimientos prácticos de un entorno organizado, que siempre debe anticiparse a los cambios o introducción de nuevos modelos y prácticas, mediante la aplicación de una planeación y gestión estratégica de la capacitación y la preparación de la gente que los pondrá en ejecución. Una última precisión relativa al grupo de funcionarios que agrupa nuestro estudio es definida por el nivel que ocupan los destinatarios de los programas de formación y que corresponde al nivel directivo, es decir secretarios y directores de las administraciones municipales.

Un último concepto que es necesario definir en esta fase de construcción de la estructura teórica del método comparativo y que será el que utilizaremos específicamente en el estudio de caso propuesto es el de competitividad institucional.



La competitividad es un término que se refiere a la ubicación de un sujeto u objeto respecto a otros sujetos u objetos similares. Esto significa que la competitividad se convierte en una aspiración que tiende a ubicar a los sujetos en los primeros lugares o en los niveles superiores, etc. Como es natural, puede referirse a diferentes áreas, ámbitos clasificaciones o aspectos. Desde la perspectiva de la gestión pública interesa la competitividad institucional. Esta se refiere al funcionamiento de diversas instituciones relacionadas con el sector público. Por lo tanto la competitividad se mide a partir de la definición de ciertos indicadores y éstos a su vez se comparan entre los sujetos de la muestra, en esta forma, obtenemos diversos componentes de la competitividad. Los más comunes son económico, ambiental, social, y el institucional, entre otros.

Existen diversas instituciones nacionales e internacionales que realizan periódicamente estudios sobre competitividad aplicándolos a regiones, naciones, entidades federativas o incluso municipios.

A continuación esbozaremos el conjunto de cuestiones que conforman el problema de investigación.

### ***6.1. Planteamiento del problema***

En esta fase del proceso describiremos primeramente la importancia de la profesionalización en las administraciones municipales. Posteriormente, de manera empírica, aplicando el método comparativo analizaremos la competitividad institucional. Como se señaló arriba, el método comparativo permite la verificación de hipótesis. Por lo tanto es necesario partir de una hipótesis preliminar, construir los referentes empíricos de las variables, y contrastarlos con los sujetos de la muestra. La hipótesis subyacente en la investigación es esa relación que se da entre profesionalización y competitividad institucional. En este caso por cuestiones referidas al enfoque metodológico, que es la parte esencial de este capítulo, el análisis comparativo se limitará a describir la competitividad institucional (variable dependiente) dejando para otro estudio posterior la profesionalización, es decir la variable independiente. Sin embargo para fines didácticos del propio método es necesario conceptualizar y fundamentar, ambos conceptos. Como se puede apreciar primero se presenta la evidencia del efecto de la variable dependiente (competitividad). A mayor grado de profesionalización, mayor competitividad.

De manera general existe un amplio consenso en el sentido de que las administraciones municipales tienen un muy bajo nivel de profesionalización

medido en función del nivel académico y de capacidades en todos sus cuadros directivos. Más aún se señala en diversos estudios de competitividad a la falta de profesionalización en los municipios como un problema serio a atender para mejorar el desempeño institucional (IMCO: 2012) ¿Porqué es imperativo profesionalizar los cuadros directivos municipales?

Una gestión pública profesional requiere que las administraciones municipales cuenten con servidores públicos altamente capacitados y acreditados mediante sistemas de formación y evaluación que garanticen sus competencias profesionales. El capital humano es el activo organizacional más importante del gobierno y, como tal, debe ser cuidadosa y estratégicamente administrado, como un componente central de cualquier proceso de reforma o modernización.

Una estrategia moderna de gestión de recursos humanos se debe basar fundamentalmente en el desarrollo del capital humano a través de la formación continua tomando como criterio para la formación el modelo de competencias. Esto se debe a que cada vez se hace más imperativo evolucionar del enfoque de los planes de formación tradicionales con un bajo nivel de relación e interdisciplinariedad, basados en la transmisión de contenidos cognitivos y la evaluación de los conocimientos, mostrando una clara separación entre la teoría y la práctica, al enfoque de los planes de estudio que integren la teoría y la práctica y la evaluación de la idoneidad por desempeño de las tareas y problemas concretos en entornos similares a los del contexto laboral. Se requiere desaprender y aprender las nuevas funciones que marcan los cambiantes contextos laborales, desarrollando competencias de flexibilidad, aprendizaje y creatividad. Además es necesario que esas competencias respondan a problemáticas concretas de la comunidad que se presentan a las unidades de gestión en cada uno de los puestos. En este sentido, existe un amplio consenso en la pertinencia del modelo de formación por competencias (Gómez, 2009). De hecho es incluso hoy en día el modelo educativo vigente en la mayoría de las instituciones educativas y el mismo modelo de competencias fue adoptado por el Foro de Profesionalización de Gobiernos Locales en el estudio generado con la participación de más de 20 entidades federativas en 2008 (Pontifez, 2008). Asimismo, el modelo de profesionalización por competencias se encuentra avalado por la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003, p. 13).

En este sentido el gobierno es un conjunto de organizaciones dentro de un espacio institucionalizado que obedecen a una doble lógica: nacen formal y legalmente predeterminadas en sus fines y en los mecanismos generales de acción y obtención de resultados, y a la vez continúan siendo organizaciones por sí mismas (Arellano: 2005), con su vida interna, con su propia



lógica de acción, su cultura y su contexto particular. El establecimiento de la profesionalización implica, como es evidente, una transformación de gran magnitud en la que está en juego no sólo la mera adecuación de los sistemas y tecnología en materia de administración de recursos humanos, sino el cambio en el accionar mismo del servidor público, en sus prácticas, principios, costumbres, actitudes, hábitos, cultura organizacional, así como en su tradicional estilo de gestión directiva y decisiones para el manejo de las designaciones y promociones de los puestos. Por ello es necesario que el sistema para la profesionalización de la administración pública municipal, se establezca a partir de un modelo de competencias, mismo que implica la definición clara de los conocimientos, las habilidades y los comportamientos requeridos para alcanzar con éxito los objetivos de las organizaciones en cada uno de los puestos de trabajo.

La problemática que enfrentan las administraciones municipales con las recientes cargas de trabajo derivadas de las participaciones y aportaciones federales que se han generado en los últimos años como consecuencia de los ingresos derivados de los incrementos de precios internacionales de petróleo, así como la compleja normatividad que acompaña estos procesos obligan a que los directivos municipales cuenten con las cualidades y capacidades indispensables para afrontar exitosamente esos escenarios. La ausencia de una profesionalización, provoca las usuales irregularidades en materia de uso de recursos públicos, deudas incontrollables y otros excesos que llegan incluso a la corrupción. En otras palabras, un gobierno municipal competitivo está conformado por servidores públicos adecuadamente profesionalizados. Al contrario, a un bajo nivel de profesionalización, baja competitividad institucional. Esto lo podemos apreciar más claramente en el siguiente sistema de hipótesis.

## 6.2. *Cuerpo de Hipótesis*

De este contexto se desprenden diversas hipótesis que servirán de base a los dos estudios comparativos de competitividad institucional que realizaremos entre tres zonas metropolitanas (Cd. De México, Guadalajara y Monterrey), y de algunos municipios seleccionados de la Zona Metropolitana de Monterrey.

- Hipótesis principal: La competitividad institucional está determinada por la capacidad directiva de los cuadros municipales, es decir por la profesionalización de éstos.

- H1 La competitividad institucional municipal puede medirse en función de ciertos indicadores de gestión financiera.
- H2 La autosuficiencia financiera constituye un factor determinante de la competitividad municipal.
- H3 La dependencia presupuestal de recursos federales limita la competitividad municipal.
- H4 El alto financiamiento externo y el alto costo de la deuda municipal inciden negativamente en la competitividad municipal.
- H5 La inversión en obras públicas y acciones sociales inciden en el desarrollo local y en la competitividad de la gestión pública municipal.
- H6 El costo de los servicios personales repercute en la capacidad competitiva municipal.
- H7 Programas y Políticas ineficaces son indicadores de un déficit de gestión directiva profesional.
- H8 La ZMM se ubica detrás de la Cd. De México y de Guadalajara en cuanto a competitividad institucional.
- H9 El incremento de los ingresos no incrementa la inversión en obra pública ni la inversión social municipal.

En este contexto, definimos la competitividad como la variable dependiente, mientras que los seis indicadores propuestos serán las variables independientes. A partir de un análisis comparativo podremos determinar el grado de competitividad municipal de la muestra de los 5 municipios de la ZMM.

El marco teórico arriba expuesto, y este conjunto de hipótesis de investigación serán las guías para la posterior confrontación con los referentes empíricos que obtendremos del análisis comparativo de los municipios seleccionados para nuestro estudio.

Previamente y con el propósito de enriquecer con casos prácticos el método de análisis comparativo, a continuación procederemos a comparar la situación específica de la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM), en el contexto de otras ciudades de la República.

### ***6.3. Estudio 1: Competitividad Institucional Comparada en el ámbito nacional***

Una vez finalizado el marco conceptual así como las hipótesis de trabajo, es conveniente fundamentar empíricamente con un estudio comparativo la



baja competitividad institucional que los municipios urbanos de la Zona Metropolitana de Monterrey tienen respecto a otras ciudades de la República Mexicana. De esta manera fundamentamos nuestra muestra de acuerdo a lo estipulado por el método comparativo. Para ello se tomará como base un documento de divulgación de índice de competitividad elaborado por el IMCC-CIDE (Cabrero, 2012)<sup>3</sup> y que analiza 74 ciudades mexicanas a partir de 56 variables considerando 4 diferentes componentes a saber: 1) económico; 2) institucional; 3) socio demográfico y 4) urbano. Cabe señalar que se consideran ciudades en el sentido amplio del término, es decir considerando el total de municipios considerados conurbados a esas 74 ciudades. En el caso de la ZMM se consideran 12 municipios.

Este estudio resulta particularmente conveniente toda vez que precisamente el segundo componente, es decir el componente institucional con 14 variables describe las características esenciales de las administraciones públicas municipales considerando aspectos reglamentarios, financieros, organizacionales y de infraestructura tecnológica, entre otros. De éstos más adelante retomaremos algunos para el comparativo intermunicipal local.

Las variables consideradas en el estudio del CIDE se describen en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1**  
***Componente Institucional***

No	Variable	Base de cálculo
1	Capacidad financiera	Ingresos propios entre gasto corriente 2010
2	Dependencia financiera	Participaciones entre ingresos totales
3	Endeudamiento	Deuda Pública entre ingresos totales
4	Ingreso per cápita	Ingresos totales entre población
5	Inversión per cápita	Gasto en obra pública y fomento entre población
6	Reglamentos	Número de reglamentos básicos, complementarios y actualización
7	Transparencia	Número y tipo de instrumentos de transparencia
8	Catastro	Existencia de catastro y actualización
9	Planeación	Plan municipal de desarrollo e Instituto de Planeación municipal

<sup>3</sup> Este estudio constituye por sí mismo un excelente modelo de estudio comparativo que combina tanto elementos cualitativos como cuantitativos.

No	Variable	Base de cálculo
10	Mejora regulatoria	Mecanismos para la apertura rápida de empresas
11	Profesionalización	Grado máximo de estudios promedio de funcionarios municipales
12	Control interno	Existencia, número y tipo de instrumentos de control
13	Evaluación	Existencia, número y tipo de instrumentos de evaluación
14	Gobierno electrónico	Existencia de mecanismos de conectividad y servicios

Fuente: Cabrero, 2012, p. 24-25.

Como se puede observar, el conjunto de indicadores propuestos ofrece un amplio espectro de aspectos que permiten medir con cierto grado de objetividad la capacidad institucional medida en términos de eficacia y calidad. Si bien en el estudio en referencia se considera el global de las diversas variables de los 12 municipios, la metodología propuesta en el estudio permite generalizar las conclusiones del análisis, dando al mismo tiempo cierta validez a las hipótesis arriba planteadas.

Del análisis del índice de competitividad ofrecido por el estudio, se desprende que la ciudad de Monterrey, contrariamente a lo que se pudiera creer, se encuentra por debajo de varias ciudades medias en cuanto al promedio general ubicándose en el séptimo lugar del ranking nacional. De acuerdo a los resultados del estudio, Monterrey se sitúa en dos componentes en tercer lugar siendo su puntaje más alto en el componente socio demográfico con 94 puntos. En los otros dos aunque se ubica en tercer y cuarto puesto, la distancia respecto a los mejor calificados es considerable con más de 40 puntos en el componente urbano y 17 en el componente económico, por detrás de Monclova, Hermosillo y Saltillo. Por último, en el indicador del componente institucional se ubica incluso por debajo de las 25 mejores en este aspecto, en el lugar número 46, junto con Coatzacoalcos y Ocotlán. Este es precisamente el componente que refleja una administración pública profesional, eficaz y de calidad. Por consiguiente resulta evidente el déficit institucional de la Zona Metropolitana de Monterrey.

Para dar mayor objetividad a nuestras afirmaciones presentamos a continuación cuadro con solamente las 10 ciudades mejor rankeadas en el estudio del IMCC-CIDE.



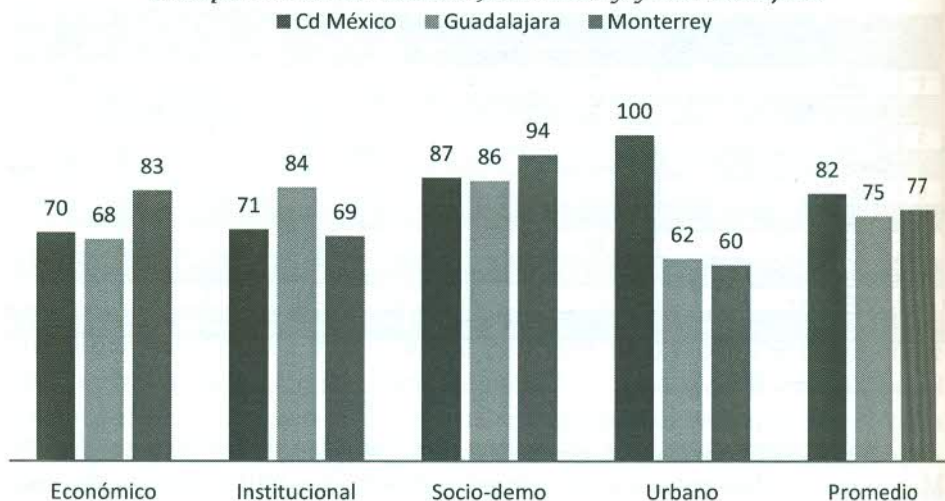
**Cuadro 2**  
**Resultados del Estudio IMCC-CIDE 2011**

No	Nombre	Componentes				Promedio
		Económico	Institucional	Socio-demográfico	Urbano	
1	Ciudad de México	70	71	87	100	82
2	Hermosillo	95	89	92	50	81
3	Saltillo	95	91	91	48	81
4	Querétaro	80	94	90	52	79
5	Chihuahua	75	85	97	58	79
6	San Luis Potosí	83	85	92	51	78
7	Monterrey	83	69	94	60	77
8	Aguascalientes	81	88	89	48	76
9	Guadalajara	68	84	86	62	75
10	Monclova	100	65	91	45	75

Fuente: Cabrero, 2012: p. 27.

Como podemos apreciar, la imagen que pudiera tenerse de la ciudad de Monterrey se demerita a la luz de este índice de competitividad dejando con ello una oportunidad de mejora que debe encontrar sus palancas del desarrollo en la profesionalización de los cuadros directivos locales (Ver Gráfica 1). Si a ello agregamos que desde el primer estudio elaborado en 2003, en el cual Monterrey se ubicó en la segunda posición, mientras que en el segundo estudio de 2007 llegó al primer lugar, ahora descendió hasta el séptimo lugar (Cabrero, p. 37), podemos afirmar que hay una muy baja competitividad en la gestión pública en la ZMM. Al hacer un comparativo entre las 3 ciudades más importantes del país, observamos un importante déficit de Monterrey en el componente institucional y en el urbano, ambos estrechamente relacionados con capacidades de planeación, evaluación y rendición de cuentas, todas ellas competencias directivas.

**Gráfica 1**  
**Comparativo Cd. México, Monterrey y Guadalajara**



Fuente: INEGI, los municipios en cifras. 2012

Por otra parte, si comparamos internacionalmente con las zonas urbanas más pobladas, con mayor concentración de población a nivel mundial, las diferencias también son notables. Entre una muestra de 500 ciudades, según el Global Urban Competitiveness Project 2008, Monterrey se ubica en el lugar 143 atrás de Chihuahua con el lugar 106 y de la Cd. De México con el lugar 74 (Cabrero, 2012: p. 43).

#### **6.4. Estudio 2: Competitividad institucional Municipal en Nuevo León**

Una vez contextualizada la Zona Metropolitana de Monterrey en el ámbito nacional, ahora se analizará comparativamente el contexto intermunicipal mediante la selección de una muestra de municipios urbanos grandes de Nuevo León (Monterrey, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Apodaca y San Pedro Garza García). Este comparativo resulta particularmente relevante por varias razones estratégicas (Ver Gráfica 2). En primer lugar Nuevo León constituye una de las entidades federativas con mayor importancia económica en el país junto con el DF, el Estado de México y Jalisco. Con apenas poco más del 4% de la población genera el 7.3% del PIB (Inegi, 2012). Concentra en la zona metropolitana de Monterrey, servicios financieros, comerciales, industriales y educativos con un alto impacto en



la estructura productiva nacional y regional. Por otra parte, los municipios seleccionados en la muestra también destacan en diversos indicadores sociales. San Pedro y San Nicolás, por ejemplo se ubican entre los municipios de más alto índice de desarrollo humano con el 2° y 6° lugar respectivamente. Respecto al PIB Monterrey se ubica en el 4° lugar del ranking nacional. En el sector educativo Apodaca y San Nicolás se ubican en 3° y 8° respecto a población con menor índice de analfabetismo. Estas posiciones deberían estar sustentadas en políticas públicas y en una gestión profesional de los cuadros municipales. Sin embargo ello no es así, ya que en ningún caso existen sistemas siquiera cercanos a un servicio profesional. De hecho se muestra un déficit competencial en diversos rubros, asociados en muchos casos a corrupción y escándalos en la provisión de los servicios públicos. En un aspecto estrechamente relacionado con buen gobierno, es decir en materia de transparencia, rendición de cuentas y control ciudadano, según otro estudio, se ubica a la ZMM en una precaria situación obteniendo un promedio de 19 puntos sobre 100 (IMCO, 2012, p. 19), muy por debajo de la media nacional. Los cinco municipios seleccionados corresponden a la categoría de urbano grande y cuentan con alto grado de urbanización integrada.

Comparando diversos indicadores en una serie histórica de 2000 al 2008 podemos apreciar algunos rasgos similares en cuanto a la gestión financiera de los municipios seleccionados.

Convencionalmente y siguiendo los lineamientos del método comparativo (Sartori), se establecerá una escala para clasificar a cada uno de los municipios de acuerdo a su desempeño observado en el cuadro Comparativo en tres diferentes niveles: bajo, medio y alto. En esta forma lograremos identificar una mejor administración en función de su ubicación en el ranking lo cual nos ofrece evidencia empírica de su desempeño durante el período. Es conveniente recordar que esta constituye una etapa fundamental en los estudios comparativos.

## Cuadro 3

*Índices Financieros Presupuestales**Índices de variables financieras varios municipios urbanos Nuevo León*

	Indicadores/ Municipios	Guadalupe		Monterrey		San Nicolás		San Pedro		Apodaca	
		2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008
1	Capacidad financiera	0.48	0.36	0.62	0.6	0.48	0.49	0.87	0.84	0.91	0.87
2	Dependencia	0.6	0.68	0.49	0.53	0.56	0.61	0.3	0.44	0.52	0.59
3	Financiamiento	0.03	0.06	0.03	0.08	0.1	0.13	Nd	0.03	0.02	0.03
4	Solvencia	0.04	0.01	0.05	0.1	0.04	0.22	0.01	0.06	0.03	0
5	Inversión/gasto	0.25	0.21	0.24	0.3	0.13	0.18	0.15	0.25	0.38	0.3
6	Nomina gasto	0.36	0.48	0.35	0.36	0.33	0.36	0.34	0.39	0.31	0.28

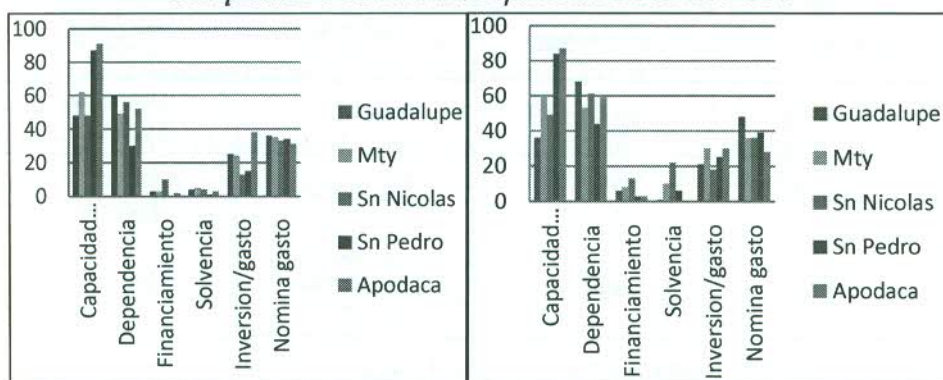
Fuente: INEGI, los municipios en cifras. 2012

Como se expone en el cuadro, algunos municipios mejoran levemente algún indicador y disminuyen en otro. Así por ejemplo Apodaca y San Pedro, que se ubican como los que menos capacidad financiera (Ingresos propios/gasto corriente) tienen, mejoran sin embargo su desempeño al aumentar su capacidad financiera en 4 y 3 centésimas respectivamente. En cambio, para estos mismos municipios, en cuanto a su dependencia respecto a los recursos federales, ésta se ve incrementada pasando de 30 a 44% en el caso de San Pedro y de 52 a 59% en el caso de Apodaca. En este mismo indicador de dependencia el más dependiente es Guadalupe con 68% seguido por San Nicolás con 61%. Al respecto es interesante observar que todos los municipios incrementaron su nivel de dependencia durante el período analizado. Por otra parte respecto al indicador del peso burocrático (nómina/gasto total), destacan Guadalupe y San Pedro con porcentajes de 48 y 39% respectivamente. El mejor calificado para el período resulta ser, paradójicamente Apodaca con 28% para 2008. En cuanto a los indicadores de financiamiento (Financiamiento /Ingresos totales) y Solvencia (Pago de Deuda/Egresos totales) los que mayor impacto sufren en sus presupuestos son Monterrey y San Nicolás, con 8 y 13 por ciento en el primer indicador y 10 y 22% respectivamente para el año 2008. Por último, un tercer criterio seleccionado corresponde al indicador de Inversión, que considera la proporción entre lo que se destina a Obra pública y acciones sociales del gasto total. En este rubro de inversión como proporción de las participaciones, el comportamiento observable es muy irregular tanto entre los municipios co-



mo entre el período considerado. Los mejor calificados resultan San Pedro y Monterrey que incrementan su índice del 15 al 25% en el caso de San Pedro y del 24 al 30% en el caso de Monterrey. Destacan en cambio por su caída en el rubro de inversión Guadalupe y Apodaca, municipios con importante población. Por último, analizando el rubro de nómina respecto a los gastos totales, tenemos en la escala más alta a Guadalupe con 48%, en el rango medio a Monterrey, San Nicolás y San Pedro, y en la escala más baja tenemos a Apodaca con 28%.

Grafica 2  
*Comparativo de variables financieras 2000-2008*



Fuente: INEGI, los municipios en cifras. 2012

A partir de este esquema, podemos situar en una escala baja, media o alta, a los diversos municipios conforme a su desempeño, en los diferentes rubros. En primer lugar, tenemos en cuanto a capacidad financiera baja a Apodaca y San Pedro. Monterrey se ubica en la escala media, y Guadalupe y San Nicolás en la franja alta de capacidad financiera. Por lo que a dependencia se refiere, también identificamos también tres categorías con San Pedro en la escala más baja, Monterrey y Apodaca, en la parte media y San Nicolás y Guadalupe como los más dependientes. En cuanto al rubro financiamiento encontramos en la parte alta de la escala a San Nicolás, en la parte media Guadalupe y Monterrey, en la escala más baja Apodaca y San Pedro. En cuanto a la solvencia los mejor ubicados son Monterrey y Guadalupe, en la parte media se ubica San Pedro, y en la última escala aparecen San Nicolás y Apodaca. Por lo que se refiere a Inversión, los mejor calificados son Apodaca y Monterrey, mientras que San Nicolás se sitúa en el medio y Guadalupe y San Pedro en la posición baja. Finalmente en cuanto al peso burocrático bruto, destaca por su calificación Apodaca en por su ubicación en el primer nivel de desempeño mientras que Guadalupe

resulta el que mayor peso tiene en los egresos municipales. Los otros tres municipios se ubican en la escala media.

**Cuadro 4**  
*Calificación de Desempeño*

Variable/Rango	Bajo	Medio	Alto
Capacidad Financiera	Apodaca San Pedro	Monterrey	San Nicolás Guadalupe
Dependencia	Guadalupe	Apodaca San Nicolás	San Pedro Monterrey
Financiamiento ext.	San Nicolás	Monterrey Guadalupe	San Pedro Apodaca
Solvencia	San Nicolás	San Pedro	Monterrey Guadalupe
Inversión	Guadalupe San Pedro	San Nicolás	Apodaca Monterrey
Nómina	Guadalupe	Monterrey San Nicolás San Pedro	Apodaca

Fuente: Elaboración propia con base en Cuadro Comparativo 3.

De lo anteriormente expuesto se tiene un referente empírico del desempeño municipal de conformidad con la posición que se ubica en la escala. A nivel global por ejemplo, el mejor ubicado es el municipio de Monterrey con tres calificaciones altas y tres medias. Le sigue Apodaca, con tres calificaciones altas, una media y dos bajas. Después estaría ubicado San Pedro con dos en cada escala. En cuarto lugar se ubicaría Guadalupe con dos calificaciones altas, una media y tres bajas. En la última posición se coloca San Nicolás con sólo una calificación alta, tres medias y dos bajas.

**Cuadro 5**  
**Indicadores Servicios Personales-Ingresos Brutos**

Indicadores Ingreso gasto	Población	Ingresos brutos* Miles \$	Gasto Servicios Personales	Gasto Servicios Personales por habitante**
San Pedro	122659	\$1,545,877	\$587,433,260	\$4,789
San Nicolás	443273	\$1,515,680	\$575,958,400	\$1,299
Apodaca	523370	\$1,173,768	\$446,031,840	\$852



Indicadores Ingreso gasto	Población	Ingresos brutos* Miles \$	Gasto Servicios Personales	Gasto Servicios Personales por habitante**
Guadalupe	678006	\$1,493,982	\$567,713,160	\$837
Monterrey	1135550	\$3,587,270	\$1,363,162,600	\$1,200

\* Datos de 2012

\*\* Estimado Promedio Cuadro 3.

Fuente: INEGI.

Para complementar esta categorización, se considera conveniente realizar un análisis de tres variables administrativas adicionales, relativas a la estructura orgánica directiva, al peso específico de la nómina en el presupuesto (Cuadro 5.), y el impacto de la inversión social. Para ello se consideran como elementos del análisis la población, los ingresos brutos, el gasto proyectado para el Programa oportunidades y el número de familias beneficiadas (Ver Cuadro 6).

En lo que corresponde al componente de carga por servicios personales vemos que la diferencia entre el más costoso y el que menos carga significa por habitante es muy grande, llegando a poco menos de tres mil pesos entre San Pedro que es el más alto, y Apodaca y Guadalupe ubicados en la parte baja de la escala. Por otra parte, San Nicolás y Monterrey se ubican en la parte media de la escala con \$ 1,299 y \$ 1,200, per cápita respectivamente.

Por otra parte, profundizando en el análisis de la muestra considerando ingresos y egresos durante el período, pueden observarse algunos elementos adicionales que complementan el análisis global y refuerzan las hipótesis formuladas.

En los cuadros 6, 7 y 8, presentados más abajo, observamos los montos y los indicadores de crecimiento de diversos conceptos de la gestión financiera en los 5 municipios estudiados de la zona conurbada de Monterrey.

Como se observa en el Cuadro 6, los ingresos por diversos conceptos así como los montos de los egresos se han visto incrementados sustancialmente en la muestra escogida durante el período analizado. En el concepto de aportaciones por ejemplo, los incrementos entre 2000 y 2008 han llegado a cuadruplicarse en promedio, alcanzando el caso más importante de Apodaca que llega a tener un incremento de 6.4 veces el monto de 2000. En ingresos por participaciones e ingresos totales, los promedios superan el doble de los ingresos en 2000, con promedios de 2.4 y 2.2 veces respectivamente. Estos cuantiosos recursos adicionales no presupuestados, han dado mucha

holgura a la gestión financiera de las administraciones locales derivándose en un incremento también sustancial en algunos conceptos de egresos que no necesariamente se traducen en recursos invertidos para el desarrollo local. Peor aún, los recursos adicionales en varios casos se destinan a servicios personales (San Nicolás y Apodaca).

En materia de aplicación de recursos por ejemplo, si analizamos el cuadro 8 referido al destino de los egresos y a los incrementos por concepto, observamos que, paradójicamente en el concepto de servicios personales de 2000 a 2008 el promedio de incremento para todo el periodo es de 3 veces lo gastado en el año 2000. Esto en el caso de San Nicolás llega casi a ser 4 veces superior, mientras que en el caso de San Pedro Garza García (el municipio más pequeño pero de mayor índice de desarrollo humano), se duplica el nivel de gasto por concepto de Servicios personales (Ver cuadro 8). En cambio, los recursos destinados a Inversión Pública y acciones sociales sólo se incrementa en 2.8 veces en promedio, ubicándose por debajo del incremento en servicios personales. Únicamente en el Municipio de Monterrey y en el de San Pedro Garza el nivel de gasto por concepto de inversión es superior al destinado a servicios personales durante el período. Esto significa que ya sea por incremento de los efectivos de la burocracia local, o por incrementos salariales la prioridad a la que se destinan los recursos adicionales está enfocada a los servicios personales.

Como se desprende de lo anteriormente expuesto estos incrementos en ingresos, se convierten en gastos y, consecuentemente en mayores responsabilidades. Sin embargo esto no necesariamente se corresponde con una adecuada planeación, evaluación y rendición de cuentas de estos recursos por parte de las autoridades municipales. Precisamente por ello en fechas recientes ha sido modificada la normatividad federal en materia de rendición de cuentas para los municipios y las entidades federativas respecto a los recursos federales (Ley General de Contabilidad Gubernamental, DOF 12 de noviembre de 2012).

A pesar de que desde la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006) establecía reglas y plazos para la armonización presupuestaria, contable y programática, la falta de capacitación y voluntad política en la mayoría de las entidades federativas y la incapacidad material y técnica en el caso de los municipios, la armonización dista mucho de ser una realidad aún en el caso de las administraciones locales de los 5 municipios seleccionados en la muestra arriba presentada.



**Cuadro 6**  
***Indicadores ingresos varios municipios de Nuevo León: 2000/2008***

	Comparativo diversos conceptos de ingresos municipales 2000/2008							
	Impuestos Municipales		Participaciones Federales		Aportaciones Federales		Total de ingresos 2000/2008	
Apodaca	\$59,007	\$206,039	\$91,024	\$240,997	\$48,533	\$307,116	\$266,733	\$926,939
Monterrey	\$300,870	\$836,788	\$589,527	\$1,172,155	\$256,493	\$930,881	\$1,712,623	\$3,986,875
San Nicolás	\$89,811	\$189,771	\$205,438	\$460,717	\$100,389	\$322,559	\$544,422	\$1,286,844
San Pedro	\$169,895	\$376,171	\$134,387	\$308,971	\$25,712	\$114,041	\$529,955	\$959,113
Guadalupe	\$91,343	\$201,711	\$231,756	\$487,847	\$137,304	\$529,158	\$617,318	\$1,497,747
	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008

Nota: Las cifras son en miles de pesos. Se toman como referencias 2 años: 2000 y 2008.

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED. Los Municipios en cifras.

**Cuadro 7**  
***Indicadores egresos varios municipios Nuevo León: 2000/2008***

	Comparativo diversos conceptos de egresos municipales 2000/2008							
	Servicios personales		Obras públicas y acc. Social		Deuda pública		Total de egresos 2000/2008	
Apodaca	\$83.838	\$257.692	\$102.095	\$279.463	\$7.638	\$488	\$266.733	\$926.939
Monterrey	\$606.306	\$1.436.800	\$407.528	\$1.213.136	\$54.719	\$334.146	\$1.712.623	\$3.986.875
San Nicolás	\$117.435	\$458.174	\$73.027	\$234.114	\$21.945	\$283.058	\$544.422	\$1.286.844
San Pedro	\$182.735	\$378.624	\$80.763	\$237.236	\$7.442	\$57.455	\$529.955	\$959.113
Guadalupe	\$224.992	\$724.480	\$153.092	\$321.541	\$25.403	\$9.574	\$617.318	\$1.497.747
	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008

Nota: Las cifras son en miles de pesos.

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED. Los Municipios en cifras.

**Cuadro 8**  
***Incrementos en diversos indicadores 2000-2008***

Incrementos 2000/2008					
Municipio	Ing. Totales	Participación	Aportaciones	Serv. Pers.	Inversión Obra Púb. y social
Apodaca	3.48	2.36	6.39	3.09	2.73
Monterrey	2.3	1.98	3.63	2.73	2.98
San Nicolás	2.36	2.24	3.22	3.91	3.2
San Pedro	1.81	2.29	4.56	2	2.9
Guadalupe	2.2	2.1	3.86	3.23	2.1
Promedio	2.4	2.2	4.3	3.0	2.8

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

Un último análisis comparativo resulta de observar y contrastar el gasto social considerando algunos indicadores adicionales. Como se desprende del Cuadro 9, se relacionan estrechamente la población, el importe invertido en el Programa Oportunidades y el número de familias beneficiadas. Sin embargo, la inversión por familia resulta muy desproporcionada respecto a las otras variables. En este indicador que podemos definir como de eficiencia social en el Programa Oportunidades, tenemos también tres escalas. Guadalupe y San Nicolás se ubican en el nivel de baja eficiencia, Apodaca en la parte media y Monterrey y San Pedro con la mayor eficiencia social. Esta clasificación resulta engañosa ya que por una parte, San Pedro y San Nicolás se clasifican como municipios con alto índice de desarrollo humano, lo cual se refleja a su vez en el número de familias beneficiadas. Por lo anterior es comprensible la eficiencia de San Pedro pero en cambio San Nicolás resulta el más ineficiente por el alto costo por familia y porque como ya se mencionó, tiene un alto nivel de desarrollo humano. El caso de Apodaca se coloca en nivel medio de eficiencia, mientras que Monterrey muestra un alto nivel de eficiencia social en este programa.



**Cuadro 9**  
***Gasto Social***

Municipio/ Indicador	Población	Programa Oportunidades	Familias Beneficiadas	Inversión/ habitante	Inversión/ familia
San Pedro	122659	\$638,000	185	\$5.20	\$3,448.65
San Nicolás	443273	\$3,665,000	530	\$8.27	\$6,915.09
Apodaca	523370	\$8,042,000	1487	\$15.37	\$5,408.20
Guadalupe	678006	\$22,639,000	3542	\$33.39	\$6,391.59
Monterrey	1135550	\$50,716,000	13478	\$44.66	\$3,762.87

\* Datos de 2012

Fuente: INEGI.

En primer lugar, que el liderazgo en capacidad económica no se corresponde necesariamente a liderazgo en desempeño gubernamental o institucional. Esto quiere decir que el desempeño institucional es determinado por las capacidades de gestión de las instancias gubernamentales. Entre las competencias de gestión se encuentran aquellas concernientes a la gestión financiera y presupuestal. Entre éstas, un importante indicador de competitividad es el peso financiero de la burocracia. Hasta este nivel dejaremos las inferencias sobre el caso específico de estudio para concentrarnos ahora en algunas reflexiones sobre la aplicación del método comparativo, objetivo principal de este capítulo.

## 7. REFLEXIONES FINALES

En esta forma del análisis comparativo que hemos realizado podemos inferir ciertas hipótesis adicionales a las que formulamos anteriormente. Si bien el análisis se concentra en una de las variables, la competitividad institucional, nos ofrece una descripción objetiva sobre el universo analizado a partir de la rigurosa aplicación de los principios del método comparativo.

Sintetizando brevemente el proceso en una primera etapa elaboramos un marco teórico, con los conceptos guías de la investigación. En segundo término definimos y justificamos la selección de las muestras en cada uno de los análisis comparativos realizados. En este sentido se delimitó el ámbito del objeto (la competitividad institucional), el contexto (nacional y municipal), el tiempo (2010 en el primer caso y de 2000 al 2008 del segundo), y el

espacio (Zonas urbanas y municipios). Al mismo tiempo, se definieron las diferentes variables así como la forma de su medición.

Finalmente se realizó el análisis y la clasificación ubicando los rangos de competitividad según su ubicación en la tabla. En esta forma hemos aplicado de una manera breve sencilla y precisa el método comparativo en el análisis de la gestión pública local. Como se puede apreciar, el método comparativo constituye uno de los instrumentos más extendidos en el proceso de investigación en las ciencias sociales.

De acuerdo a los dos casos anteriormente analizados podemos concluir que el método comparativo es una herramienta científica de mucha utilidad, ya que brinda la oportunidad de tener la libertad de poder estudiar dos o más objetos, sujetos o fenómenos, simultáneamente con la finalidad de poder aportar conocimiento científico al determinar similitudes, diferencias o inferir y verificar hipótesis de un problema de investigación para establecer descripciones y explicaciones y enriquecer el conocimiento del fenómeno en cuestión. Por otra parte como pudimos observar en el caso estudiado y en todos los casos o situaciones donde se pueda aplicar, que el método comparativo es una herramienta fundamental ya que nos ayudó a verificar las hipótesis propuestas en la medida en que nos ofrece una clasificación entre los sujetos de la muestra, así como sus respectivas variables y esto genera la oportunidad de poder formular nuevas hipótesis y generar nueva teoría que nos ayude proponer nuevas alternativas de solución. El método comparativo propone un reto interesante al ofrecer al investigador un modo flexible pero riguroso de analizar una realidad empírica, con pocos casos y muchas variables. Sin duda la complejidad del reto se encuentra al momento de elegir los sujetos de la muestra, justificar su validez y al ordenar mediante la búsqueda metodológica de semejanzas y diferencias la muestra, lo que implica la comparación de los distintos sujetos, para llegar a relaciones causales y proponer acciones para incidir sobre las variables. Tal es caso del planteamiento expuesto en este capítulo, en el cual establecimos un cuerpo de hipótesis causal entre profesionalización y competitividad institucional, y analizamos comparativamente una de estas variables de la hipótesis principal, la competitividad. Como se señaló previamente, por el propósito de Capítulo que se centra en el método, no se incluye al análisis comparativo de la segunda variable (la profesionalización) lo cual será parte de otra investigación posterior.

Por último podemos concluir que a través del método de comparación establecimos un procedimiento sistemático y ordenado para examinar relaciones, semejanzas y diferencias entre las variables de los municipios estudiados con el objeto de poner a la luz, las diferentes situaciones que



en diversos contextos han impactado en la competitividad del desempeño institucional. Con el método comparativo logramos establecer semejanzas, diferencias y oposiciones de las variables propuestas en los municipios comparados para llegar realidades concretas y pruebas empíricas, construyendo así los referentes empíricos que son componentes fundamentales de la investigación científica.

## 8. REFERENCIAS

- Cabrero Mendoza, E. (2004). *Del Administrador al Gerente Público*. México: IIA-PEM.
- Cabrero Mendoza, E. (2012). *Retos de la competitividad urbana en México*. México: CIDE, en prensa.
- Chevallier, J. (1976). *Science Administrative*. París: Que sais Je?
- CLAD. (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. *XIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno* (pp. 1-31). Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: ONU.
- Gómez Díaz de León, C. (1998). *Administración Pública Contemporánea*. México: Mac Graw Hill.
- Gómez Díaz de León, C. (2006) Un enfoque estratégico en la gestión de Recursos Humanos: el Sistema integral para la Profesionalización de la Administración Pública de Nuevo León. *Servicio Profesional de Carrera*, Volumen III, Numero 5, Primer semestre, pp. 165-186.
- Gómez, C. y Arroyo C. (2010). "Diseño de un modelo para evaluar la implantación de la política pública de profesionalización" en *XIV Congreso Internacional de Investigación en Ciencias Administrativas*. Monterrey, Nuevo León, México: ACACIA-EGAP-ITESM.
- Hernández Sampieri, R. F., & BaptistaLucio, P. (1998). *Metodología de la investigación*. Bogotá: Mc Graw Hill.
- IMCO. (2012). *El Municipio, una institución diseñada para el fracaso. Propuestas para la gestión Profesional de las ciudades*. México: IMCO.
- INAFED y Pontifez, A. (2007). *Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas*. Mexico DF: INAFED. Secretaria de Gobernación.
- INEGI. (2012). *Mexico en cifras*. Mexico, DF.: INEGI.
- Nohlen, Dieter. 2003 El Método comparativo. [www.rzuser.uni-heidelberg.de](http://www.rzuser.uni-heidelberg.de). Consultado el 114 de diciembre de 2013.
- Pliscoff, C. y. (2003). Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública* (pp. 1-13). Panamá: CLAD.
- Ramos Morales, L. (2012). Método comparado: precisiones y características. *Revista de Ciencia Política, Revista N. 16 Teoría Política e Historia, Quito, Ecuador*, 1-28.
- Sartori, G. (1984). *La política: logica y método de las ciencias sociales*. México: FCE.
- Tamayo y Tamayo, M. (1990). *Diccionario de la investigación científica*. México: Limusa.